
CAPÍTULO XII

Una conflictiva cuestión medioambiental subregional: el caso de las pasteras

Por: RITA MARCELA GAJATE

1. Medioambiente, conflicto y gobernabilidad regional

La integración regional en América Latina, a partir de sus diversos procesos vigentes, se ha tornado un elemento de sustancial importancia en la construcción de la gobernabilidad en tiempos de consolidación democrática.

Es que en el marco de la integración no desaparecen las tensiones y los conflictos, pero si se modifica el modo de su tratamiento. “Las tensiones comerciales, ambientales y de seguridad democrática tienden a sustituir las tensiones provocadas por las doctrinas de seguridad nacional. El paradigma del presente busca contribuir a la cohesión social y territorial, reducir tensiones y conflictos entre países y consolidar los procesos de integración por medio de la interacción continua y sostenida” (Rhi Sausi, 2010: 2).

Los procesos de integración subregionales buscan profundizarse en el marco del bicentenario superando viejas hipótesis de conflicto. No obstante aún se advierte la prevalencia de los intereses nacionales por sobre los regionales. Si bien, tanto la UNASUR, como los procesos subregionales del MERCOSUR y la CAN han manifestado como objetivo “alcanzar el desarrollo” (Gajate, Rita, 2009: 12), aún es dificultosa la adopción de políticas de armonización en este sentido. En el actual estadio de los procesos de integración puede experimentarse el peso territorial del concepto de frontera que todavía produce consecuencias económicas, sociales, ambientales, culturales, políticas y de seguridad.

Los gobiernos locales y regionales se han propuesto fortalecer la densidad relacional de las zonas fronterizas, toda vez que se generan las condiciones que minimizan los riesgos de la propia interacción, han explorado la creación de escenarios de cooperación y han diseñado los mecanismos e instrumentos de regulación que disminuyen la incertidumbre y el conflicto y acrecientan la confianza mutua¹. Este enfoque desde la integración regional cuenta con muchos elementos que han emergido en el proceso endógeno de estructuración de la integración latinoamericana en la última década.

En tanto la línea fronteriza continúa siendo competencia exclusiva de los gobiernos nacionales; en las áreas fronterizas, las competencias son compartidas con los gobiernos regionales y locales. Esta condición institucional no exceptúa el conflicto entre competencias ni el surgimiento de las denominadas “lagunas competenciales”².

Los procesos de integración definen modos concretos de resolver sus conflictos. Estas estructuraciones no han estado exentas de críticas y reformulaciones, no obstante han permanecido y buscado avanzar hacia mejores alternativas para generar mayor seguridad jurídica. Este devenir hacia esquemas más eficientes ha sido su contribución a la construcción de la gobernabilidad regional.

Entendida la gobernabilidad como la capacidad de resolver pacíficamente los conflictos y la aptitud de los gobernantes para mantener la conducción de las sociedades desde la estructura política y administrativa del Estado sin recurrir a excesos represivos ni caer en crisis cíclicas (Gajate Rita, 2010:34), entendemos pertinente analizar el impacto de los conflictos medioambientales derivados de los cambios en la infraestructura regional. Nos cuestionaremos acerca de si los métodos subregionales previstos para la resolución de controversias son aptos para contribuir a la gobernabilidad o por el contrario, si por insuficientes, han causado la búsqueda de soluciones por fuera de la institucionalidad diseñada.

Un marco de mayor complejidad se suma a lo descripto, a partir de las propuestas de los proyectos de la IIRSA –Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana–. Observaremos algunas de las consecuencias predecibles conforme dicha

¹ IIRSA (2010), Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, en línea: <http://www.iirsa.org/Institucional.asp?CodIdioma=ESP>. (Consulta 10-10-2010).

² *Ídem*.

iniciativa se propone intensificar los procesos de conectividad e integración física a partir de acuerdos intergubernamentales y proyectos operativos a cargo de agencias públicas y actores no estatales. Asimismo, y en tanto se observa una mayor participación en estos procesos de los gobiernos nacionales, a menudo en alianza con los organismos multilaterales de la cooperación internacional, veremos cómo podrán multiplicarse las posibilidades de conflicto.

Para investigar el comportamiento asumido por los Estados parte y la sociedad afectada directamente en la conflictiva, nos centraremos en el diferendo que sostienen Argentina y Uruguay por la instalación de plantas de fabricación de celulosa en la vera del Río Uruguay. El área que es escenario de la problemática se encuentra comprometida en dos ejes diseñados por la IIRSA: el Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná y el Eje MERCOSUR-Chile. Razón por la cual se verá impactada asimismo por los proyectos explicitados por el organismo.

2. La IIRSA y la zona del conflicto de las pasteras

Los cambios propuestos para la región por la iniciativa IIRSA involucran múltiples aspectos que impactan en los procesos de integración regionales, en sus objetivos, proyectos y aún en sus problemáticas jurídicas e institucionales.

La cartera de proyectos IIRSA cuenta con 510 proyectos de infraestructura de transporte, energía y comunicaciones distribuidos en los Ejes de Integración y Desarrollo. Las obras totales representan una inversión estimada de U\$S 74.500 millones.

Adicionalmente, los gobiernos seleccionaron un conjunto acotado de proyectos de alto impacto al cual están dando una atención especial para su financiamiento y ejecución en el corto plazo en la definición de la (Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010). Esta «Agenda» está constituida por 31 proyectos³.

La Iniciativa surgió de la Reunión de Presidentes de América del Sur realizada en Agosto del año 2000 en la ciudad de Brasilia, en la que los mandatarios de la región acordaron realizar acciones conjuntas para impulsar el proceso de integración política, social y económica suramericana, incluyendo la modernización de la infraes-

³ IIRSA (2010), Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, en línea: <http://www.iirsa.org/Institucional.asp?CodIdioma=ESP>. (Consulta 27-11-2010).

estructura regional y acciones específicas para estimular la integración y desarrollo de subregiones aisladas⁴.

La propuesta en general y la realización de obras de infraestructura en particular han sido resistidas por la sociedad civil y grupos sectoriales específicos⁵.

Es que el plan lanzado en la Cumbre de Brasilia dejó planteados numerosos interrogantes. Aún hoy subsisten pues la concreción de los proyectos no llevada a cabo deja abierta la posibilidad de diversas consideraciones.

Las motivaciones manifestadas en el inicio del proyecto⁶ revelan que el repliegue del Estado en la gestión directa de la infraestructura y la implantación de nuevos marcos regulatorios junto a la creación de nuevas instituciones para la regulación y control de servicios públicos han definido la necesidad de una nueva agenda relacionada a la consideración de los efectos de los proyectos lanzados.

La iniciativa –concebida en la concepción del regionalismo abierto– considera a América del Sur como un espacio geoeconómico plenamente integrado. Razón por la cual es preciso reducir al mínimo las barreras internas al comercio y los cuellos de botella en la infraestructura de transportes, energía y telecomunicaciones a fin de apoyar las actividades productivas específicas de cada franja o eje de integración y desarrollo⁷.

El proyecto concibe diez ejes de Integración y Desarrollo. Ellos son franjas multinacionales que concentran flujos de comercio actuales y potenciales en las cuales se busca establecer un estándar mínimo común de calidad de servicios de infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones a fin de apoyar las actividades productivas específicas de cada franja o eje de integración y desarrollo.

Asimismo se han estructurado siete procesos sectoriales de inte-

⁴ IIRSA (2010), Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, en línea: <http://www.iirsa.org/Institucional.asp?CodIdioma=ESP>. (Consulta 27-11-2010).

⁵ FUNDACIÓN M'BIGUÁ.(2009) “El doble rostro de los planes de infraestructura”. Ciudadanía y justicia ambiental. www.mbigua.org.ar

⁶ BID. Discurso del ex presidente en la presentación de la IIRSA, Brasilia, 2000. En: *IIRSA. El doble rostro de los planes de infraestructura*. Ed. Fundación M'Biguá. Ciudadanía y justicia ambiental.

⁷ IIRSA (2010), Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, en línea: <http://www.iirsa.org/Institucional.asp?CodIdioma=ESP>. (Consulta 27-11-2010).

gración (gestión y regulación) que tienen por objeto identificar los obstáculos de tipo normativo o institucional que impiden el desarrollo de la infraestructura básica en la región y, a su vez, proponer acciones que permitan superarlos.

2.1. Estructura organizacional de la IIRSA

Cuadro N° 1

Ejes	Procesos sectoriales
1. Andino	1. Instrumentos de financiamiento
2. Escudo Guayanés	2. Integración energética
3. Amazonas	3. Pasos de frontera
4. Perú – Bolivia	4. Tecnologías información y comunicaciones
5. Intercambio central	5. Transporte aéreo
6. Capricornio	6. Transporte marítimo
7. Hidrovía Paraguay – Paraná	7. Transporte multimodal
8. Andino del sur	
9. MERCOSUR – Chile	
10. El eje del Sur	

Fuente: Elaboración propia en base a IIRSA⁸.

2.2. Localización de los ejes

Conforme el propósito de este trabajo, nos centraremos en la localización de los proyectos que afectarán la zona que se encuentra en conflicto entre Argentina y Uruguay por la radicación de empresas productoras de pasta de celulosa.

De los mencionados, dos son los ejes que atraviesan la zona de conflicto y cuyos emprendimientos impactarán en el área ya comprometida con la instalación de las pasteras. Como podrá observarse en los mapas que a continuación se grafican, ambos ejes atraviesan la zona de conflicto claramente.

⁸ IIRSA (2010), Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, en línea: <http://www.iirsa.org/EstructuraInstitucional.asp?CodIdioma=ESP>. (Consulta 10-10-2010).

Mapas 1 y 2



Fuente: IIRSA. www.iirsa.org⁹

**Localización geográfica del conflicto
entre Argentina y Uruguay**

Mapas 3 y 4



⁹ IIRSA (2010). Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, en línea: <http://www.iirsa.org/ejehidrovia.asp?CodIdioma=ESP> y <http://www.iirsa.org/ejeMercosur-Chile.asp?CodIdioma=ESP> (Consultas 27-11-2010).



Ambos ejes comprometen el Río Uruguay. Aunque en el Eje de la Hidrovía no se incluye el territorio uruguayo, si el río en cuestión en el segmento del litigio. Nótese que en la extensión definida se encuentran numerosos recursos naturales y obras de infraestructura ya en funcionamiento.

Bosques, ríos, selvas, humedales, tierras fértiles, comunidades originarias, estructuras institucionales podrían ser considerados por los planificadores de IIRSA o bien como recursos –naturales y humanos– para ser aprovechados o también advertírselos como obstáculos que deban ser removidos para el desarrollo afín de una infraestructura más propicia a las interconexiones y al comercio (Fundación M'Biguá, 2009).

“La discusión y formulación de una visión estratégica para la IIRSA en América del Sur podría representar una posibilidad de búsqueda del desarrollo de la sociedad civil de cada país en un proceso horizontal de *policymaking* en el planeamiento y la gestión del desarrollo territorial en tanto fueran abiertos espacios para la inclusión de opiniones diversas en relación al proceso de integración física, conforme lo previsto en las discusiones oficiales” (Martins Senhoras Eloi, 2008: 58).

No obstante, la IIRSA no prevee una instancia de participación o consulta regional. Cuestión que podría tornarse en un obstáculo a la concreción de varios de sus proyectos que anticipadamente puede advertirse no cuentan con la aprobación de la población del área.

Atento a la Agenda de Implementación Consensuada 2005–2010 se priorizó un grupo de 31 proyectos del alto impacto para su financiación y ejecución al corto plazo. A partir de 2006 se impulsaron “Iniciativas y políticas de desarrollo económico, social y ambiental” complementarias a los proyectos de infraestructura de integración.

Conforme un documento oficial del GTE de 2007, el eje MERCOSUR – Chile tiene planificados 71 proyectos con una inversión estimada de 8647,4 millones de dólares, siendo el eje que contará con el mayor monto de inversión presupuestada. Los tesoros nacionales están aportando el 60 % de los recursos mientras el sector privado y las instituciones financieras internacionales (BID-CAF) suman el 40 % restante.

Los cambios más significativos de la cartera IIRSA 2003-2006 al 2007 se dieron en el Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná, el Eje MERCOSUR-Chile y el Eje Capricornio. Esta mayor dotación es consecuencia de la mayor concentración de proyectos de energía de valores unitarios elevados.

El eje MERCOSUR-Chile abarca la República Oriental del Uruguay, el centro de Chile, el centro y el noreste de Argentina (incluye Mesopotamia), el sur de Brasil y el sudeste de Paraguay.

Respecto a la importancia estratégica del eje se ha considerado que su trazado pasa por áreas vulnerables como la zona central de Chile, las estepas patagónicas y los montes argentinos. Atraviesa regiones críticas y amenazadas. Parte del territorio ya está alterado.

El grupo 5 que trata sobre “Funciones estratégicas respecto de la energía” ha advertido que la consolidación y aumento de la capacidad de generación, transmisión y distribución de energía en el área es central dada su densidad demográfica e industrial.

En el eje se encuentran localizados:

- La línea de transmisión 500 kv de Yaciretá: Ayolas-Carayao.
- La represa Hidroeléctrica de Yacyretá y su llenado de cota 83.
- El gasoducto del Noroeste –Argentina-.
- La construcción de la planta hidroeléctrica de Garabí
- La construcción del gasoducto Aldea Brasileira-Argentina-Uruguaiana-Porto Alegre
- La línea de transmisión Itaipú-Londrina-Araraquara.
- El proyecto Ancía: sistema de Itaipú.
- La construcción de la planta hidroeléctrica Corpus Christi.
- La línea de transmisión Yaciretá-Buenos Aires¹⁰.

De las obras mencionadas merece especial atención la construcción de la planta hidroeléctrica Garabí. El proyecto hidroeléctrico argentino-brasileño se localiza en el río Uruguay. Tiene antecedentes que

¹⁰ IIRSA (2010), Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, en línea: http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/lb09_seccion3_eje_mcc.pdf. (Consulta 27-11-2010).

datan de más de 20 años. La represa se proyecta sobre un río saturado de embalses, razón por la que es resistida por campesinos y organizaciones ambientalistas argentinas y brasileñas. El proyecto generará alteración del microclima, pérdida de la biodiversidad, propagación de enfermedades y aumento de pobreza, entre otros impactos.

Ante un requerimiento de la Fundación M'Bigua, la Secretaría de Energía ha respondido que: "Es necesario realizar estudios de reinventario y factibilidad, ya que los que fueron elaborados en la década del 70, son actualmente inadecuados. Esto se debe a que la normativa ambiental, tanto de la República Federativa del Brasil como de la República Argentina, no era tan estricta como en la actualidad, principalmente en lo que respecta a la preservación del ambiente y del uso múltiple del agua"¹¹.

Los proyectos de infraestructura en energía y transporte programados para la región, además de sus impactos intrínsecos, resultan funcionales al traslado de las industrias más contaminantes a Suramérica, tal como ocurre con las plantas de celulosa programadas para el río Uruguay, cuya radicación en la región se corresponde con la identificación del área favorable para la industria forestal y celulósica, y la planificación de obras tendientes a facilitar el traslado de materia prima y producción y asegurar el suministro energético a futuro en esa zona.

El eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná también reviste en el caso que nos ocupa preferencial importancia. En el mismo existe un gran potencial de integración energética en su área de influencia. No solo de energía eléctrica sino de gas y de ampliación de producción de biocombustibles. Este eje podrá convertirse en el eje articulador norte-sur de los ejes transversales (interoceánico Central, Capricornio y MERCOSUR-Chile).

"Los principales productos transportados actualmente son los granos, cereales (trigo y soja), madera, cargas pesadas (minerales de hierro y manganeso que va desde Corumbá Barranqueras, San Nicolás, Villa Constitución y Nueva Palmira), fertilizantes y combustibles líquidos y gaseosos. Con la posibilidad de encontrar puentes de entrelazamiento de la hidrovía Madrea-Madre de Dios-Beni, la intensidad de los intercambios crecería notablemente" (Ceceña Ana Esther y otros, 2007).

¹¹ CAMERON Daniel. *Nota enviada con fecha 11 de febrero de 2008 a la Fundación m'Biguá*. Cit por Fundación M'Biguá. Ciudadanía y justicia ambiental.

El río Uruguay es una vía de gran importancia como contribuyente a este espacio de navegación ampliada y franca que se pretende. Por tanto su volumen, estado del agua, puertos y conexiones han de ser especialmente visualizadas a fin de evitar nuevos conflictos que sumen tensión a los ya existentes.

La radicación de las empresas, cuestión que originó el conflicto que trataremos, tiene fundamento en que el lugar elegido es donde desagüa el Río Negro y donde hace un codo el Río Uruguay provocando que las aguas corran con mayor fuerza y con mayor volumen. La necesidad para las empresas de cantidades ingentes de agua es fundamental pues el total de su proceso productivo insume un 85% de agua. Es decir que ENCE y Botnia usarían unos 1000 litros de agua por segundo, o sea 86 millones de litros por día.

3. El conflicto de las pasteras. Orígenes y estado de la cuestión

El diferendo cuenta ya con más de siete años desde sus inicios hasta el día de hoy. Aunque ya obtuvo varios pronunciamientos de tribunales internacionales, no se encuentra cerrado y permanecen aún los descontentos, las protestas, las amenazas por cortes de ruta y otros potenciales conflictos.

Es que el litigio de las pasteras entre Argentina y Uruguay no sólo ha logrado poner en jaque las políticas ambientales del MERCOSUR sino que ha demostrado que ambos países han preferido adoptar la vía internacional por medio de la Corte Internacional de Justicia en vez de los instrumentos regionales a disposición. Asimismo, ha puesto de relieve cómo los conflictos ambientales y las diferencias nacionales repercuten en los territorios fronterizos.

Ejemplo de lo afirmado es la situación que aún se vive en el puente que une Gualeguaychú (Argentina) con Fray Bentos (Uruguay) que sufre de cortes esporádicos presentándose la particular situación que los pobladores locales de Gualeguaychu deciden cuándo levantar el corte del puente generando así una suerte de privatización del paso binacional (Rhi-Sausi José Luis–Oddone Nahuel, 2010).

No es nuestra intención en el presente trabajo reproducir la evolución de las primeras instancias¹². La problemática encontró un primer fallo de la Corte Internacional de Justicia el 13 de julio de

¹² Para consultar un análisis exhaustivo del mismo: GAJATE Rita, 2007.

2006, en el que se resolvió la Medida Cautelar de Prohibición de Innovar presentada por Argentina. Asimismo obtuvo el laudo del Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR por el planteo uruguayo acerca de los Cortes de Rutas el 7 de septiembre de 2006. Recientemente ha obtenido el fallo definitivo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya el pasado 23 de abril de 2010. Nos referiremos especialmente a este último pronunciamiento¹³.

3.1. Las posiciones de ambas partes

3.1.1. Posición uruguaya a favor de la instalación de las pasteras en el sitio escogido

La producción maderera y de pasta celulosa en base a eucaliptos, es una política que el estado uruguayo ha promovido durante muchos años. Hace más de 20 años que Uruguay promueve planes de forestación intensiva. El eucalipto es una madera que se recupera rápidamente. Uruguay subsidia esta producción.

El mercado global latinoamericano del papel se encuentra en expansión.

Argentina, a su vez, tiene producción de pasta de celulosa. Posee 400 plantas con igual e inferior tecnología. Varias de ellas se encuentran instaladas a la vera del Río Paraná, por ejemplo "Pasta Celulósica Piray". Paraguay no ha contradicho esta situación.

El impacto económico que esta inversión tiene en el Uruguay es lo más significativo. El emprendimiento en esta producción es el 3,2 % del producto bruto uruguayo y será del 2,5% por año de producción a plena capacidad. Posibilitará un alza del 1,3% del índice de empleo del Uruguay y compensará el 22% del déficit comercial que pesa en forma recurrente sobre este país¹⁴.

El gobierno uruguayo asegura que la calidad del río se mantendrá intacta y entiende que los cortes de ruta son ilegales, primitivos y que deben cesar porque producen un daño económico que ha sido calculado en 200 millones de dólares anuales.

¹³ Para un estudio del laudo del Tribunal Ad Hoc del MERCOSUR y del Tribunal Permanente de Revisión ver AMZEL de GINZBURG Clara, 2010.

¹⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. Informe Argentino del Grupo de Alto Nivel 31/01/06. En línea www.mrecic.gov.ar. Citando a www.wcm.org.uy/bulletin/fr/local.html (Consulta 11-2-2006).

3.1.2. Posición Argentina a favor de evitar contaminación y por otra localización de las pasteras

Los argumentos a favor de la posición argentina, se fundamentan en que si bien es cierto que nuestro país tiene estas 400 fábricas de pasta celulosa, su producción es significativamente menor. Se encuentran distribuidas de modo distante entre sí. Argentina sostiene que la radicación de estos mega emprendimientos debió haber sido en el embalse Paso del Palmar, que queda a 60 Km. de la cuenca del Río Negro.

El problema, en la visión argentina, radica en conocer cuáles serán los controles para el blanqueo de la pasta. De los dos métodos, en la UE a partir del 2007, se prohibió el procedimiento con cloro elemental. Lo que Argentina solicita es que el método de blanqueo que se utilice sea el que a niveles internacionales se aprueba por las normas ISO 9000 y 1400.

La contaminación ambiental es una consecuencia ineludible. Las empresas han de vertir monóxido de carbono, dióxido de azufre, dióxido de cloro, residuos de plomo, cadmio y arsénico entre otros químicos.

Las dioxinas, furanos y compuestos fenólicos clorados son altamente tóxicos y activos fisiológicamente. No se degradan fácilmente y se acumulan en los tejidos grasos del organismo. Contaminan carnes y lácteos por exposición.

Se estima una depreciación en inmuebles rurales urbanos que se produce en las zonas contiguas, calculable en no menos de un valor de 14 años de producción de las plantas, aproximadamente unos 813 millones de U\$S. Habrá que adicionar costos en materia de salud, expectativa de vida y limitaciones comerciales (Drnas de Clement Zlata. 2006).

Los compuestos organoclorados (AOX) están presentes en los efluentes por fabricación de celulosa. Las descargas previstas son de 6 mg/l. El gobierno argentino las observó por no cumplir con la normativa uruguaya que prevee 0,75 mg/l o de 0,2 mg/l usando un principio precautorio (Drnas de Clement Zlata. 2006).

En el área escogida para la radicación de las pasteras se concentra el 90% de la producción pesquera de argentina. Es un área de cría. Se trata de 4500 toneladas anuales. En la zona se siembra y es sitio de larvas. Los puestos de trabajo que ganarán los uruguayos son los que los argentinos perderán por afectación del turismo y la pesca.

Los ambientalistas argentinos, los pobladores de Gualeguaychú y la "Asamblea Ciudadana Ambiental" entendieron que la presión social y política es el único método para frenar la instalación de las pasteras.

Existen dudas y preocupación acerca de la capacidad del DINAMA –Dirección Nacional de Medio Ambiente– del Uruguay para poder controlar los efluentes, ya que su titular Alicia Torres ha reconocido que se necesitarán crear laboratorios especiales.

Habrà un innegable impacto sobre el lado argentino: cargas de material de construcción de 40 toneladas en 580 camiones diarios ya han producido cambios ambientales evidentes.

La forestación–desforestación en la zona de colinas producirá un escurrimiento de aguas de lluvia que provocará inundaciones en el lado argentino (Pérez Arrate, 2000).

3.2. El fallo de la Corte Internacional de Justicia

La Corte Internacional de Justicia de La Haya –CIJ– determinó en su fallo dictado el 20 de abril de 2010¹⁵ que Uruguay incumplió disposiciones internacionales al autorizar la instalación de las pasteras Botnia y ENCE y de un puerto en la ciudad de Fray Bentos, aunque dijo que «no encontró motivos» para ordenar la relocalización de la pastera finlandesa.

El tribunal planteó que Uruguay no cumplió con obligaciones previstas en el estatuto del río Uruguay que ambos países firmaron en 1975. Concretamente, indicó que el país vecino no informó debidamente sobre la construcción de las plantas de celulosa y que «no le asistió el derecho» para comenzar su construcción mientras estaba en marcha el proceso de negociación con la Argentina.

Argentina alegó en su presentación ante La Haya en 2006 tres violaciones:

- una autorización unilateral por parte del Uruguay para la instalación de una fábrica de pasta celulosa de la firma finlandesa Botnia en Fray Bentos, frente a Gualaguaychú;
- otra a favor de una empresa española ENCE –quien luego desistió de hacerla– también sobre el limítrofe río Uruguay; y por último,
- la habilitación para construir un puerto para facilitar operaciones.

La parte operativa del fallo –literal– expresa:

La Corte:

1. *Encuentra que Uruguay ha incumplido sus obligaciones procesales impuestas por los artículos 7 a 12 del Estatuto del Río Uru-*

¹⁵ Corte Internacional de Justicia. En línea: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf?>. (Consulta 22-04-2010).

guay de 1975 y que la declaración por la Corte de este incumplimiento constituye una satisfacción apropiada. (13 votos a favor, 1 en contra).

2. *Encuentra que Uruguay no ha incumplido sus obligaciones sustanciales impuestas por los artículos 35, 36 y 41 del Estatuto del Río Uruguay de 1975.* (11 votos a favor, 3 en contra).

3. *Rechaza todas las demás pretensiones de las partes.* (Unanimidad)¹⁶.

“Uruguay no transmitió sus evaluaciones o las transmitió luego de haber otorgado las autorizaciones para las dos plantas de celulosa. Uruguay dio prioridad a su legislación interna y no cumplió con su obligación de notificar a la Argentina a través de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU)», sostuvo Peter Tomka, presidente a cargo de la CIJ”.

La Corte entiende que Uruguay no transmitió a la CARU la información requerida respecto de las pasteras a pesar de los pedidos que le había formulado la CARU para que actuara de esa manera.

Por otra parte, el tribunal indicó que no tenía elementos para expedirse sobre la contaminación sonora y visual, que también denunció la Argentina, en la zona en la que funciona Botnia.

El mismo criterio aplicó respecto de los malos olores que, según la presentación argentina, produjo la puesta en marcha de la pastera finlandesa. «Ningún artículo del estatuto de 1975 aborda los malos olores que alega la Argentina. Por estas razones, la demanda relativa a los malos olores y a su impacto sobre el turismo argentino no es de competencia de esta Corte», consignó la sentencia.

Sobre este punto dijo además no contar con pruebas respecto de que la pastera utilice procesos contaminantes. «La Corte desestima, en base a la documentación presentada, que la tecnología utilizada por la pastera no cumpla con la utilización de las mejores técnicas para el tratamiento de afluentes», se señala en el fallo.

También en alusión a la supuesta contaminación ambiental, indicó: «No hay relación directa entre el uso de Uruguay del suelo y de los cambios que se han producido en las aguas que la Argentina atribuye a las plantas de celulosa. No se puede atribuir a Uruguay el cambio de las aguas». Y añadió: «No hay elementos suficientes para decir que Uruguay violó sus obligaciones con respecto a la protección de la fauna y la flora».

¹⁶ Corte Internacional de Justicia. En línea: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf?>. (Consulta 22-04-2010). Págs. 93 y 94.

No obstante, el tribunal ordenó a los gobiernos argentino y uruguayo realizar un monitoreo conjunto para medir el impacto ambiental de la producción de pasta de celulosa que Botnia realiza desde noviembre de 2009.

Hacia el final, la Corte se detuvo en si correspondía o no ordenar el desmantelamiento de Botnia. «No hay motivos para ordenar el cese. Ordenar el desmantelamiento de la planta no sería adecuado», sentenciaron los jueces.

El veredicto de la CIJ es inapelable y vinculante, es decir, debe ser acatado por ambas países, sin recurso posible.

Aunque el tribunal no se expidió sobre los bloqueos de la ruta internacional 136 que los vecinos de Gualaguaychú iniciaron en noviembre de 2006, la difusión de la sentencia, que marca un principio de cierre del conflicto con Uruguay deja poco margen político para la inacción oficial.

El Tribunal que dictó el fallo en análisis se encontró compuesto con los jueces: Peter Tomka –vicepresidente a cargo de la presidencia–, Abdul G. Koroma, Awn Schawkat Al-Khasawneh, Bruno Sima, Ronny Abraham, Kenneth Keith, Bernardo Sepúlveda Amor, Mohamed Bennouna, Leonid Skotnikov, Antonio Augusto Cançado Trindade, Abdulqawi Yusuf, Christopher Greenwood y como jueces *ad hoc* propuestos por las partes Santiago Torres Bernárdez y Raúl Vinuesa contando con la secretaria de Couvreur.

Los fundamentos del fallo se realizan en 281 párrafos que ocupan 94 páginas y que están distribuidos en cinco capítulos. La sentencia distingue entre «obligaciones procesales» y «obligaciones sustanciales» y analiza las eventuales violaciones a las mismas en los capítulos III y IV respectivamente.

3.2.1. Consideraciones legales del fallo

Previo a las directas consideraciones legales, el fallo hace un racconto de las posiciones jurídicas de ambas partes.

Durante el curso del procedimiento oral que tuvo lugar en septiembre de 2009, se fijaron las posiciones de ambas partes adicionándose a las presentaciones iniciales algunas peticiones.

La posición Argentina entiende que “en virtud del conjunto de razones expuestas en su memoria, en su réplica y durante el procedimiento oral, la República Argentina solicita a la CIJ:

1. Constatar que al autorizar la construcción de la planta Ence y la construcción y puesta en servicio de la planta Botnia y sus instala-

ciones conexas sobre la margen izquierda del río Uruguay, la ROU violó las obligaciones que le incumben en virtud del estatuto de 1975 y ha comprometido su responsabilidad internacional.

2. Decir y juzgar que, que en consecuencia la ROU debe:

- Retomar la estricta aplicación de las obligaciones que derivan del Estatuto del Río Uruguay de 1975.
- Cesar inmediatamente los hechos internacionalmente ilícitos por los cuales ha comprometido su responsabilidad internacional;
- Reestablecer en el terreno y sobre el plano jurídico la situación que existía antes de la perpetración de los hechos internacionalmente ilícitos;
- Pagar a la República Argentina una indemnización por los daños ocasionados por estos hechos, que no podrían ser reparados con la remisión de las cosas al estado anterior y cuyo monto será determinado por la Corte en una fase posterior de la presente instancia;
- dar garantías adecuadas que se abstendrá en el futuro de impedir la aplicación del Estatuto del Río Uruguay de 1975 y, en particular del mecanismo de consulta establecido en el capítulo II de ese tratado”¹⁸.

Uruguay fijó posición en la audiencia del 2 de octubre de 2009:

“Sobre la base de los hechos y argumentos expuestos precedentemente en la contramemoria del Uruguay, en su dúplica y durante el curso del procedimiento oral, el Uruguay solicita que la Corte rechace las peticiones de la Argentina y confirme el derecho del Uruguay de continuar con la explotación de la planta de Botnia de conformidad a las disposiciones del Estatuto de 1975”¹⁹.

Consecuentemente el capítulo I presenta el Marco Legal. Se describen en él los proyectos de instalación de ENCE y de la Planta Orion-Botnia²⁰. La Corte, asimismo, hace consideraciones en cuanto a su competencia para entender en el caso en el Capítulo II.

¹⁷ Diario *La Nación*. “La Haya sostuvo que Uruguay incumplió obligaciones, pero consideró que no hay motivos para el cese de Botnia”. 20/04/2010. En línea: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1256268 (Consulta 21-04-2010).

¹⁸ Corte Internacional de Justicia. En línea: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf?>. (Consulta 22-04-2010). Págs. 17 a 18.

¹⁹ *Ídem*. Pág. 18

²⁰ *Ídem*. Págs. 25 a 47

En el capítulo III, dedicado a «Los alegados incumplimientos de las obligaciones procesales²¹», la Corte analiza la manera en que ambos países interactuaron ante la posibilidad de instalar dos plantas de celulosa sobre la margen oriental del Río Uruguay. El Tribunal concluyó que Uruguay incumplió sus obligaciones de notificar, informar y negociar de buena fe con Argentina, a lo que se había comprometido en el Estatuto del Río Uruguay (arts. 7 a 12), y que debieron haberse instrumentado a través de la Comisión de Administración del Río Uruguay (CARU).

En el capítulo IV, dedicado a «Obligaciones sustantivas», la Corte analiza los diversos estudios científicos e informes técnicos relacionados con una eventual contaminación ambiental y afectación de las actividades de las poblaciones instaladas en el lado argentino del río. El Tribunal concluyó que, aunque excepcionalmente se detectaron niveles de contaminación más altos que los permitidos, la excepcionalidad de esas detecciones no permite sostener que Uruguay haya incumplido sus obligaciones sustantivas de no contaminar el ambiente.

Textualmente la sentencia dice, al concluir esta parte, que «no hay evidencia concluyente en el expediente que indique que Uruguay no ha actuado con el grado requerido de diligencia debida o que la descarga de efluentes desde la planta de Orion (Botnia) haya tenido efectos deteriorantes o causado daño a los recursos vivos o a la calidad del agua o al equilibrio biológico del río, desde que comenzaron las operaciones en noviembre de 2007. Consecuentemente, sobre la base de las evidencias presentadas, la Corte concluye que Uruguay no ha incumplido sus obligaciones bajo el art. 41», del Estatuto del Río Uruguay»²².

En el capítulo V, dedicado a las pretensiones de las partes, el Tribunal considera que Uruguay ha puesto fin a su conducta ilegítima y que no resulta entonces necesario que la Corte le ordene cesar en su actitud. Rechaza la posibilidad de imponer una indemnización económica a Uruguay, debido a la falta de una norma que permita establecerla, sobre todo en materia de turismo y agricultura²³. Por lo tanto considera que «su revelación de una conducta ilícita por parte de Uruguay respecto de sus obligaciones procesales constituye *per se* una medida de satisfacción para Argentina»²⁴.

²¹ *Ídem*. Págs. 67 a 158

²² *Ídem*. Párrafo 265, pág. 87.

²³ *Ídem*. Párrafo 276, pág. 91

²⁴ *Ídem*. Párrafo 269, pág. 88

La Corte explica que Uruguay tenía –y no cumplió– la obligación de notificar, informar y negociar de buena fe con Argentina durante 180 días, los aspectos relativos a la instalación de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay. También «observó que la construcción de la planta comenzó antes de que las negociaciones finalizaran, en incumplimiento de las obligaciones procesales establecidas en el estatuto de 1975»²⁵.

Sin embargo, el Tribunal explica que como el Estatuto del Río Uruguay no exigía que Argentina aprobara la instalación de la planta y además no hubo incumplimiento de las obligaciones sustanciales –relacionadas con la contaminación–, «ordenar el desmantelamiento de la planta no constituiría, en la visión de la Corte, un remedio apropiado al incumplimiento de obligaciones procesales»²⁶.

En el último párrafo de los considerandos, la Corte manifiesta lo siguiente:

Finalmente, la Corte señala que el Estatuto de 1975 impone a las partes el deber de cooperar con la otra, en los términos allí establecidos, para asegurar que se alcance su objetivo y propósito. Esta obligación de cooperar incluye el monitoreo continuo de una planta industrial como la de Orion (Botnia). En ese sentido la Corte nota que las partes tienen una prolongada y efectiva tradición de cooperación y coordinación a través de la CARU. Actuando a través de la CARU, las partes han establecido una verdadera comunidad de intereses y derechos en el gerenciamiento del Río Uruguay y en la protección del medio ambiente. También han coordinado sus acciones a través del mecanismo conjunto de la CARU, de conformidad con las reglas del Estatuto de 1975, y encontrado soluciones apropiadas para sus diferencias dentro de ese marco sin sentir la necesidad de recurrir a la instancia judicial contemplada por el artículo 60 del Estatuto hasta que el presente caso fue traído ante esta Corte»²⁷.

3.2.2. Consideraciones en torno a los votos en disidencia

Los dos jueces *ad hoc* propuestos por Argentina –Raúl Vinuesa– y por Uruguay –Santiago Torres Bernárdez–, votaron de manera diversa. Vinuesa votó en disidencia en el segundo punto del fallo, junto a otros dos jueces, y Torres Bernárdez fue el único que votó en disidencia, en el primer punto del fallo.

²⁵ *Ídem*. Párrafo 275, pág. 90.

²⁶ *Ídem*.

²⁷ *Ídem*. Párrafo 281, pág. 92.

Los otros dos jueces que votaron conjuntamente en disidencia en el segundo punto del fallo, apoyando la posición argentina, fueron el jordano Awn Shawkat Al-Khasawneh y el alemán Bruno Simma²⁸. Ambos jueces, de manera conjunta, emitieron un voto separado del resto del tribunal, sosteniendo que la Corte Internacional «ha perdido lo que bien puede llamarse una oportunidad de oro para demostrar a la comunidad internacional su habilidad y preparación para abordar disputas científicas complejas, utilizando los conocimientos más avanzados disponibles –*state of the art*–».

Tomaremos los aspectos más relevantes de la disidencia –que si bien no ha tenido traducción oficial al español– ha sido dada a conocer por varias fuentes²⁹. Para los jueces disidentes, se trataba de «un caso sobre Derecho Ambiental de naturaleza ejemplar, un «ejemplo de manual», como se dice, de una alegada contaminación transfronteriza».

Inician su voto diciendo que la «disputa entre Argentina y Uruguay trata de un asunto candente de nuestro tiempo, como es la protección del medio ambiente y la salud humana. Expresan literalmente que es un caso destacable: treinta y cinco años atrás dos estados acordaron un amplio tratado, muy progresista para ese momento, en el que se propusieron regular el manejo de un complejo ecosistema fluvial, incluyendo obligaciones para tomar medidas para prevenir la contaminación de ese ecosistema.

Los dos estados asumieron obligaciones específicas para cooperar e informar al otro sobre todo lo que pretendieran hacer que pudiera tener un efecto sobre los recursos naturales compartidos que integran su frontera común: el Río Uruguay. Treinta y cinco años después, uno de los dos estados decide proceder como si el tratado nunca hubiera sido aprobado: desconociendo sus obligaciones procesales establecidas en el Estatuto de 1975, Uruguay autorizó una construcción de gran escala precisamente dentro del ecosistema del río»³⁰.

Ambos jueces explican que concuerdan y apoyaron el primer voto del fallo, que consideró que Uruguay había violado sus obligaciones procesales, pero que no coinciden con el segundo voto de la

²⁸ SHAWKAT AL-KHASAWNEH, Awn-SIMMA, Bruno. «Opinión en disidencia conjunta de los jueces Al-Khasawneh y Simma» (en inglés). Corte Internacional de Justicia. En línea: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf?>. (Consulta 22-04-2010).

²⁹ WIKIPEDIA. En línea: http://es.wikipedia.org/wiki/Conflicto_entre_Argentina_y_Uruguay_por_plantas_de_celulosa (Consulta del 24-06-2010).

³⁰ *Ídem* anterior.

mayoría de la Corte, que decidió que Uruguay no había violado sus obligaciones sustanciales. Al-Khasawneh y Simma consideran que la Corte evaluó la evidencia científica aportada por las partes con una «metodología defectuosa» –*flawed methodologically*–. Los dos jueces cuestionan la decisión de la Corte de no haber designado expertos que la asesoraran en el entendimiento de la evidencia científica y el *método* utilizado para analizar dichas pruebas, obligando a Argentina a asumir la carga de la prueba de hechos científicos que la Corte no estaba en condición de comprender.

En particular, los jueces disidentes explican en su voto, que la Corte debió haber utilizado la vía contemplada por el artículo 50 de su estatuto: «La Corte puede, en cualquier momento, recurrir a cualquier individuo, cuerpo, oficina, comisión, u otra organización que pudiera seleccionar, con el fin de dar respuesta a preguntas o dar una opinión experta». En su apoyo citan dos casos en los que la Corte utilizó este método, en el caso del Canal de Corfu, entre el Reino Unido y Albania (Orden del 17-12-1948, I.C.J. Reports 1947-1948, pp. 124 ss) y en el caso de la Delimitación de la Frontera Marina en el Golfo del Área de Maine entre Canadá y Estados Unidos de América (Orden de 30-03-1984, I.C.J. Reports 1984, p. 165). También ponen como ejemplo a otros organismos internacionales que suelen recurrir al consejo de expertos en casos científicos complejos, como el Tribunal Arbitral del Acero del Rhin y la Organización Mundial de Comercio.

El voto disidente cuestiona también el uso por el tribunal de «expertos fantasmas» –*experts fantôme*–, personas a las que los jueces habrían recurrido de manera informal y sin constancias, para comprender o pedir opinión sobre ciertas cuestiones para las que se requieren conocimientos especializados³¹.

La disidencia de Al-Khasawneh y Simma se detiene en el art. 12 del Estatuto del Río Uruguay, elogiándolo por su espíritu innovador y progresista, y que según el mismo, una vez vencido el plazo de negociación directa entre Argentina y Uruguay de 180 días, la Corte Internacional debía asistir a las partes para resolver sobre la cuestión de la construcción de la planta, «antes de la realización del proyecto, donde hay desacuerdo sobre donde hay potenciales efectos en detrimento del medio ambiente»³². Esta función de la Corte hacia aún más necesaria la asistencia especializada a los jueces.

³¹ *Ídem* anterior, párrafo 14.

³² *Ídem* Párrafo 21.

Al-Khasawneh y Simma consideran que el art. 12 del Estatuto del Río Uruguay rechaza «la filosofía de *fait accompli* –hechos consumados–», un principio de primera importancia para abordar el hecho que el daño al medio ambiente es habitualmente irreversible. «La Corte pudo y debió haber pensado de manera diferente que hubiera sido más adecuada para los aspectos prospectivos y preventivos que el Estatuto le otorga a su papel»³³.

En el Capítulo III de la disidencia, los jueces Al-Khasawneh y Simma discrepan con la insuficiente vinculación que la Corte hizo entre «obligaciones procesales» y «obligaciones sustantivas», sosteniendo que por el contrario, ambas están íntimamente relacionadas. Luego de señalar que los principios que regulan el Derecho Ambiental son muy amplios, los jueces concluyen que «en esas situaciones, el respeto por las obligaciones procesales asume considerable importancia y se destaca como un indicador esencial de si, en un caso concreto, fueron o no violadas las obligaciones sustanciales. De allí que, la conclusión de que el no cumplimiento de las obligaciones procesales no tiene relación con el cumplimiento de las obligaciones sustantivas, es una proposición que no puede ser aceptada fácilmente. Por ejemplo, si hubiera habido cumplimiento de los pasos establecidos en los artículos 7 a 12 del Estatuto de 1975, esto pudo haber llevado a la elección de un sitio más adecuado para la planta de pulpa de celulosa. En sentido opuesto, en ausencia de ese cumplimiento, la situación a la que se llega fue obviamente no diferente de un *fait accompli* –hecho consumado–»³⁴.

De acuerdo a la Corte, en la medida que se ha asegurado el cumplimiento de las obligaciones sustantivas –o al menos no se ha probado que no se hayan cumplido–, la violación de las obligaciones procesales no importaría mucho y realizar una declaración a ese efecto constituye una satisfacción apropiada; esta no es la forma correcta de prestar la debida atención a la interrelación entre procedimiento y sustancia.

4. Impacto del fallo en el conflicto. Reacciones de los actores

Una primera cuestión que fue objeto de críticas ha sido lo expresado por la CIJ en torno a lo que ha de entenderse por “obligaciones de procedimiento” y “obligaciones sustantivas”.

³³ *Ídem* Párrafo 25.

³⁴ *Ídem* Párrafo 26.

Las primeras se refieren a las normas que regulan las “diligencias”, “fases”, “trámites” de una cuestión sustantiva; en cambio, las “obligaciones sustantivas”, “de fondo”, “centrales o principales”, indican lo esencial de la naturaleza de un objeto o situación. Mal podríamos decir que notificar/informar, consultar, negociar sobre el cambio del *status* de un bien compartido por parte de uno de los copartícipes al otro, sea mero trámite u obligación de mero procedimiento (Drnas de Clement Zlata, 2010).

Entendiendo la Corte que el bloqueo de una de las partes de todo el mecanismo del Estatuto no constituye violación sustantiva, cabe preguntarse si no conviene a la parte que está dispuesta a violar sus compromisos internacionales, simplemente obviar la llamada “etapa procedimental” para liberarse de todos sus compromisos sustantivos y esperar a que el damnificado se aventure a intentar “probar” por sí, que ha sufrido un daño emergente de dicha conducta.

Con estas especificaciones que minimizan el deber de consulta e información sobre emprendimientos en el río, se afirma que la CIJ ha abandonado la concepción de “recurso natural compartido” que debería primar en un tramo de 496 km compartidos entre Argentina y Uruguay.

La recepción del fallo fue adversa en Argentina y especialmente para los asambleístas de Gualeguaychú. Conocido el fallo, el pasado 24 de abril se organizó una multitudinaria marcha sobre el puente internacional San Martín. En esta ocasión se lanzaron duros reclamos a la presidenta Cristina Fernández de Kirchner y anunciaron que «jamás» aceptarán el monitoreo conjunto de la planta ex Botnia³⁵.

Tras el fallo de la Corte de La Haya, que convalidó el funcionamiento de la planta a pesar de haber considerado que el país vecino violó el tratado del río Uruguay, los asambleístas pidieron a la presidenta argentina que siga trabajando para lograr el «desmantelamiento» de la fábrica y a su par uruguayo, José Mujica, lo exhortaron a que «pida perdón».

«A la presidenta de todos los argentinos le exigimos que no acepte el control y monitoreo conjunto de la planta y transite el camino que inició nuestro pueblo, que es el desmantelamiento de Botnia. Será usted la responsable de los efectos de las negociaciones con Uruguay», señalaron los asambleístas³⁶.

³⁵ CADENA TRES. “A raíz del corte, las autoridades uruguayas no habilitaron ningún pasaje de uruguayos”. En línea: <http://www.cadena3.com.ar/contenido/2010/04/25/51764.asp>. (Consulta del 27-10-2010).

³⁶ *Ídem*.

En una dura proclama, leída sobre el paso fronterizo, que incluyeron acusaciones contra los jueces de la Corte de La Haya, el presidente Mujica y el gobernador Sergio Urribarri. Los assembleístas advirtieron además que seguirán «de pie y caminando sin detenerse hasta que Botnia sea desmantelada» y trasladada desde la cuenca del río.

Sobre un puente colmado de vecinos, los assembleístas remarcaron que ese veredicto «agravó el problema» al «condenar al pueblo argentino a convivir con la agresión y contaminación permanente». Asimismo se expresó con énfasis que el fallo «privilegia los intereses económicos de una empresa multinacional por sobre los derechos humanos»³⁷.

También le pidieron al presidente del país vecino que «no mienta a los uruguayos» diciendo que el problema es el corte de la ruta 136 y lo desafiaron a la espera de la asamblea masiva que definirá el futuro del bloqueo: «Usted tiene la llave. Si saca a Botnia, nosotros nos vamos»³⁸.

El sexto abrazo «Por la vida» al puente internacional³⁹ comenzó con una oración ecuménica a cargo del obispo de Gualeguaychú, Jorge Lozano, con la presencia de representantes de otras religiones, entre ellos el rabino Sergio Bergman.

Luego comenzó la caminata hacia el puente, que fue acompañada por decenas de embarcaciones sobre el Río Uruguay y que coincidió con una pequeña convocatoria del lado uruguayo, de vecinos afectados por el corte de la ruta 136, que se mantiene de manera ininterrumpida desde hace más de tres años.

En tanto, el gobierno uruguayo dispuso el «cierre preventivo» de la frontera en Fray Bentos para evitar incidentes y no permitió el paso a un grupo de uruguayos que querían ir hacia Gualeguaychú para sumarse a la protesta de la asamblea de entrerrianos.

El jefe de la Policía de ese país en el departamento de Río Negro, Adán Cuello, dijo a los medios que el puente estaba inhabilitado porque «es exclusivamente para uso vehicular y como algunos ambientalistas pretendieron caminar por él, Gendarmería se adelantó y lo cortó a unos mil metros de la cabecera argentina».

«El momento oportuno para terminar con el corte fue inmedia-

³⁷ *Ídem.*

³⁸ *Ídem.*

³⁹ 25 de abril de 2010.

tamente después del fallo de La Haya⁴⁰ sostuvieron algunos observadores entendiendo que el «el conflicto se va a dilatar». «La decisión del Ejecutivo de no recurrir a la fuerza pública para hacer cumplir la sentencia y de optar por denunciar judicialmente a cada uno de los realizan el corte, implica que el conflicto se prolongará»⁴¹.

Conclusiones

La conflictiva descrita, aún cuando hubiera recibido por parte de los mecanismos jurídicos de resolución de conflictos los correspondientes pronunciamientos que en derecho tuvieran lugar, no solo persiste sino que también puede observarse como escala y aún pareciera agravarse.

Es que la problemática ambiental involucra aspectos vitales, centrales y básicos de la vida ciudadana. Razón por la cual es necesario adecuar los mecanismos de consulta previos a la radicación de importantes obras de infraestructura o grandes emprendimientos que modificarán el *hábitat*.

En el caso de las pasteras queda evidenciada la falta de participación de la sociedad civil y aún la debilidad de los estados fronterizos para negociar y acordar previamente condiciones dignas para la inversión y la vida en el lugar.

Aún suponiendo que Botnia contara con tecnología de punta para reducir al mínimo la contaminación, es evidente que la combinación de paisajes naturales con estructuras artificiales que explotan sus recursos comienza a ser una imagen cada vez más frecuente en cualquier fotografía que se tome de lugares con estas características. Así, se acentúa una progresiva tendencia a la llegada de capitales extranjeros que aprovechan la biodiversidad de la región, con promesas de prosperidad que le permite a las poblaciones locales sentir la ilusión de la integración social y económica, en sociedades históricamente postergadas por países con estructuras productivas que concentran el desarrollo y la riqueza de la producción nacional sólo en algunas zonas⁴².

⁴⁰ FRAGA Rosendo (2010). Director del Centro de Estudios para la nueva mayoría. PERFIL, en línea: http://www.perfil.com/contenidos/2010/06/10/noticia_0016.html (Consulta del 27-10-2010).

⁴¹ *Ídem*.

⁴² TRINELLI, Arturo (2010). "Papeleras: una perspectiva integral sobre el deterioro ambiental". ALAINET, en línea: <http://alainet.org/active/37545> (Consulta del 27-10-2010).

Independientemente de la lectura jurídica y política que pueda interpretarse del fallo, quizás el análisis más importante que pueda hacerse de esta disputa suponga interrogarnos acerca de cuál será la actitud de los asambleístas de aquí en más. Es necesario poner de relieve que la actitud de los asambleístas ha contribuido a generar nuevos espacios de deliberación popular, surgidos de las nuevas formas de participación en asambleas que fueron una característica en la Argentina luego de la crisis del 2001, con capacidad para hacerse escuchar en todo el país. La forma de organizarse para hacer valer sus reclamos y mantenerlos es notoria y merece ser considerada como expresión de una necesidad social.

De persistir en el bloqueo de los puentes se debilitará la posición del gobierno en la negociación bilateral, teniendo que dar explicaciones a nivel internacional sobre la razón de los continuos cortes pese a que el diferendo encontró pronunciamiento en la instancia del Tribunal Permanente de Revisión. Una reformulación de la vinculación entre los dos países al respecto no podrá ser efectiva si no va acompañada de una flexibilización de las posturas de los asambleístas.

Por otro lado, esta experiencia de organización local en defensa de una causa ambiental también debería movilizar a los entrerrianos al repudio de otras industrias, tal vez, aún más contaminantes en la actualidad que la pastera finlandesa.

La agenda de la IIRSA nos cuestiona al respecto.

¿Es que es esperable que nuevos conflictos surjan con la intensidad con la que se ha desarrollado el analizado?

¿Qué mecanismos de solución pacífica se preveen?

¿Tendrá el MERCOSUR que adecuar su sistema de solución de controversias a la problemática que generan los cambios en la infraestructura regional?

¿Qué políticas serán necesarias formular para prever y contener los desarrollos en cuestiones ambientales?

Si no se considera que la problemática ambiental es materia de la integración regional y que debería tener un carácter prioritario en las negociaciones, hemos de esperar que numerosos conflictos se sucedan a semejanza del paradigmático de las pasteras. Creemos que lo experimentado ha sido suficientemente elocuente y que se tomarán las decisiones necesarias en tiempo oportuno.

Bibliografía

- AMZEL de GINZBURG Clara (2011). “Gobernabilidad: infraestructura y medio ambiente. Uruguay-Argentina: impedimentos a la libre circulación”. En MELLADO Noemí y CIENFUEGOS Mateo –Editores- *Los cambios en la Infraestructura Regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la Gobernabilidad e Institucionalidad del MERCOSUR*. Lerner Editora SRL, ISBN 978-987-1579-, Córdoba, Argentina.
- ARNAUD Guillermo (2006). “Papeleras: la controversia argentino uruguay”. En *Archivos del Presente*. Revista latinoamericana de temas internacionales. Año 10, N° 40. Páginas 13 – 22. Argentina.
- CECEÑA Ana Esther – AGUILAR Paula – MOTTO Carlos (2007). “Territorialidad de la Dominación. Iniciativa para la Infraestructura Regional Sudamericana –IIRSA-“. Observatorio Latinoamericano de Geopolítica. Buenos Aires, Argentina.
- DRNAS DE CLÉMENT Zlata (2010). “El fallo de la CIJ sobre las pasteras del Río Uruguay: lejos de la concepción de recurso natural compartido”. En línea: <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/el-fallo-de-la-cij-sobre-las-pasteras-del-rio> (Consulta del 30-10-2010).
- DRNAS DE CLÉMENT Zlata (2006). “El diferendo de las celulósicas de Fray Bentos a la luz del Derecho Internacional”. *Revista de Derecho Ambiental* N° 6 2006. Lexis Nexis, Buenos Aires. Argentina.
- FERRER Aldo. “El laberinto de las papeleras”. En Diario *Clarín*, Tribuna. Reproducido en Clipping de la FACA. 27 04 06. Argentina.
- FUNDACIÓN M’BIGUÁ (2009) “El doble rostro de los planes de infraestructura”. En: *Ciudadanía y justicia ambiental*. www.mbigua.org.ar
- GAJATE Rita Marcela (2010). “Los Parlamentos de la CAN y MERCOSUR: ¿Garantía de gobernabilidad para los bloques?”. En: MELLADO, Noemí – Editora- (2010). *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Sudamericana*. Lerner Editora SRL, ISBN 978-987-1579-34-1, Córdoba, Argentina.
- GAJATE Rita Marcela (2009). “Construcción Institucional de la UNASUR”. En: MELLADO Noemí – Editora- (2009). *MERCOSUR y UNASUR: ¿Hacia dónde van?*, Lerner Editora SRL, ISBN 978-987-1579-16-7, Córdoba, Argentina.
- GAJATE Rita Marcela (2007). “El conflicto de las pasteras. Los pronunciamientos de la Corte Internacional de Justicia y del Tribunal Ad Hoc del MERCOSUR”. En: HUMMER Waldemar – MELLADO Noemí -editor y coordinadora- *Cooperación y Conflicto en el MERCOSUR*. Capítulo III, págs. 159-181. Lerner Editora SRL, ISBN 978-987-1261-37-6, Córdoba, Argentina.
- GAJATE Rita Marcela (2006). “Las controversias entre Argentina y Uruguay ante la CIJ y el Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR”. En *Revista del Colegio de Abogados de La Plata*. Año XLVI N° 67. DNRPI 889017. La Plata. Argentina.

- MARTINS SENHORAS Eloi -DE CASTRO SILVA VITTE Claudete (2008). “Planejamento territorial: da integração regional sul-americana”. En: BERTONI Liliana –Coordinadora- (2008), *Infraestructura e Integración Regional*. Ed. Dunken. Bs. As.
- MELLADO Noemí –Editora- (2009). *MERCOSUR y UNASUR: ¿Hacia dónde van?*, Lerner Editora SRL, ISBN 978-987-1579-16-7, Córdoba, Argentina.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY (2006). Informe Montevideo. En línea: www.mrree.gub.uy (Consulta del 23-02-06).
- MORENO NAVARRO Fabián y DANERI Jorge (2006). “Apuntes sobre las papeleras el mayor dilema del Cono Sur en estos tiempos”. En *Revista La Ley*, Buenos Aires, 23 de junio. Argentina.
- PÉREZ ARRATE C. (2000). “Impacto de las plantaciones forestales en Uruguay”. *Revista Biodiversidad*. Octubre. En línea. www.ecoportal.net/content/view/full/15929 (Consulta 10-08-2000).
- RHI SAUSI José Luis (2010). “Gobernabilidad, convivencia Democrática y Fronteras”, En: *Memorando de Política. Documentos*. FLACSO – AECID. San José. Costa Rica.
- RHI SAUSI José Luis – ODDONE Nahuel (2010). “Fronteras y Cooperación Transfronteriza en América Latina: Introducción al Proyecto de Fronteras Abiertas”. En: <http://www.cespi.it/libro%20Fronteras/01%20FRONTERAS%20light.pdf>. (Consulta 27-11-2010).